

## **RUANG DAN TEMPAT DALAM STUDI PEMEKARAN WILAYAH: PERSPEKTIF TEORI DAN PENGALAMAN EMPIRIK KABUPATEN KUTAI**

**R. Rijanta**

*masrijanta@yahoo.com*

Jurusan Perencanaan Pengembangan Wilayah

Fakultas Geografi UGM, Yogyakarta

### **INTISARI**

*Sejak pelaksanaan otonomi daerah, pemekaran wilayah telah menjadi bagian dari upaya percepatan pembangunan. Meskipun demikian, pemekaran wilayah terkadang merupakan ambisi kelompok untuk memperoleh konsesi sumberdaya atau cerminan kekecewaan atas hasil pembangunan sebelumnya. Penelitian ini bermaksud menilai kontribusi pemikiran dan analisis geografi dalam pemekaran wilayah. Kontribusi pemikiran geografi dibahas melalui pemahaman teoretik tentang ruang dan tempat untuk dihadapkan dengan pengalaman empirik pemekaran Kabupaten Kutai. Ruang dalam pengertian geografi adalah serangkaian tempat-tempat yang memiliki signifikansi subyektif. Pemikiran dan analisis geografi dapat menjadi dasar pengelolaan wilayah secara efisien. Analisis geografi memiliki sumbangan penting dalam studi pemekaran wilayah, terutama dalam delineasi tapal batas yang mengoptimalkan pemenuhan kebutuhan tempat dan ruang bagi masyarakat. Delineasi batas wilayah dengan analisis geografi dapat membantu mengurangi risiko konflik horizontal akibat pemekaran wilayah.*

**Kata kunci:** pemekaran wilayah, ruang, tempat, geografi

### **PENDAHULUAN**

#### **Latar Belakang**

Implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia diikuti dengan semakin kuatnya kecenderungan daerah-daerah untuk melaksanakan pemekaran wilayah, baik dengan pembuatan provinsi, kabupaten maupun kota otonom baru dari suatu daerah administrasi lama. Selama periode 2001-2004 telah terjadi penambahan kabupaten dan kota otonom baru dari 390 menjadi 416 buah (Anonim, 2006). Sebagian besar justifikasi yang mengemuka dalam wacana pembentukan

daerah administrasi baru adalah percepatan pembangunan di daerah melalui penyediaan pelayanan yang lebih baik dan pemendekan rentang kendali (*span of control*) dalam pengelolaan wilayah administrasi. Meskipun demikian, di balik justifikasi yang tampak tersurat tersebut seringkali tersirat ketidakpuasan atau kekecewaan kelompok tertentu atas kinerja pemerintah di wilayah induk (Kompas, 23 Oktober 2003). Hal ini sering ditumpangi dengan ambisi seseorang atau sekelompok orang untuk memperoleh akses dan konsesi yang lebih luas dalam pengelolaan sumberdaya daerah dengan mengatasnamakan percepatan pembangunan. Masalahnya menjadi lebih rumit ketika di dalamnya juga tercampur dengan isu-isu yang berkaitan dengan kepentingan suku, agama, ras, atau antargolongan (SARA). Meskipun masalah-masalah SARA tidak pernah mengemuka sebagai justifikasi pemekaran wilayah, namun dipercaya bahwa pengaruhnya tetap signifikan. Bahkan dalam Harian Kompas di atas juga dikemukakan sebuah keyakinan bahwa pemekaran Provinsi Gorontalo sebenarnya juga bermotif agama.

Permasalahan yang muncul dalam pemekaran wilayah di Indonesia setelah tahun 1998 menjadi semakin rumit, karena semakin banyaknya kepentingan yang terlibat sebagai konsekuensi semakin menguatnya kemampuan masyarakat dalam menyuarakan aspirasi untuk memperoleh yang terbaik sejalan dengan kuatnya semangat demokratisasi. Memperoleh tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi melalui perolehan berbagai jenis pelayanan dan pembangunan merupakan hak setiap warga negara yang dijamin di dalam konstitusi. Keinginan masyarakat memekarkan wilayahnya menjadi sebuah wilayah administrasi baru seringkali harus berhadapan dengan standard normatif dalam perencanaan dan pelayanan oleh birokrasi pemerintah, sehingga banyak usulan pemekaran wilayah tidak dapat diwujudkan. Bahkan Departemen Dalam Negeri saat ini sedang menyiapkan perangkat untuk membatasi jumlah wilayah administrasi yang sudah ada (Kompas, 13 Februari 2006). Pemerintah sebagai pihak pelaksana administrasi, pelayanan umum dan pemerintahan harus berpegang pada norma efisiensi dan efektivitas yang tidak dapat dipahami masyarakat pada tingkat akar rumput (*grassroot*) yang cenderung apriori pada kepentingan masyarakat dan daerah yang lebih luas dan berjangka panjang. Oleh karena itu dalam proses pemekaran wilayah seringkali muncul konflik antara pemerintah dengan masyarakat atau antara masyarakat pro pemekaran dengan masyarakat kontra pemekaran di beberapa daerah lainnya. Konflik horizontal antar dua kelompok anggota masyarakat semacam ini terkadang berlangsung lama, bahkan sampai dengan periode setelah penetapan undang-undang pemekaran wilayah.

Upaya pemekaran wilayah dapat dipandang sebagai terobosan mempercepat pembangunan melalui peningkatan kualitas dan kemudahan perolehan pelayanan bagi masyarakat. Dari perspektif perencanaan pembangunan, pemekaran wilayah dapat membantu mengurangi berbagai macam ketidakpastian (Hadi, 2005). Sementara itu di sisi yang lain pemekaran wilayah juga dapat dipandang sebagai suatu hal yang mengurangi lingkup kekuasaan seseorang atau kelompok tertentu

melalui proses yang sistematis. Seringnya terjadi konflik dalam upaya pemekaran wilayah, baik yang diwarnai kekerasan maupun yang tidak, menunjukkan adanya kompleksitas masalah yang sangat tinggi terutama dalam penarikan tapal batas wilayah administrasi baru. Hal ini menjadi sangat penting karena dengan tapal batas yang baru akan didefinisikan ulang tentang batas teritorial baru yang terkadang juga diikuti dengan disintegrasi kelompok-kelompok dalam masyarakat yang secara tradisional sudah teranyam dalam sistem sosial budaya yang mapan selama berpuluh-puluh tahun (Morrill, 1979). Ketidakmampuan menghadapi tatanan baru inilah yang merupakan akar persoalan dan konflik di tingkat masyarakat yang sedang mengalami pemekaran wilayah.

Redefinisi batas-batas wilayah administrasi baru sangat mungkin memiliki efek psikologis yang besar pada tingkat individual, jika ditarik tanpa memperhatikan pola mobilitas spasial yang lazim dilakukan masyarakat dalam perolehan pelayanan administrasi dan pemerintahan. Meskipun demikian pada aras teknis persoalan penarikan tapal batas harus memperhitungkan aspek-aspek seperti prospek perkembangan di masa datang, integritas ekologis dan keadilan antar calon daerah administrasi baru (Dikshit, 2000). Untuk memahami kompleksitas masalah dalam pemekaran wilayah administrasi perlu pengkajian terhadap teori-teori yang relevan. Demikian pula dari pengalaman empirik dapat dipetik pengalaman penting tentang pertimbangan-pertimbangan yang dipakai untuk menarik garis batas. Pengalaman Kabupaten Kutai diangkat sebagai contoh kasus yang berhasil dalam pemekaran wilayah tanpa gejolak yang signifikan.

### Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan mengkaji aspek-aspek teoretik yang relevan dalam studi pengelolaan wilayah administrasi sebagai kerangka teori di dalam memahami pengalaman empirik dalam studi pemekaran wilayah di Kabupaten Kutai. Secara rinci tujuan penelitian ini mencakup:

1. Mengkaji wacana teoretik mengenai relevansi konsep tempat dan ruang dalam pembentukan wilayah administrasi dari perspektif pelayanan dan pembangunan
2. Mengkaji pengalaman-pengalaman empirik dari studi pemekaran wilayah Kabupaten Kutai, Provinsi Kalimantan Timur
3. Membangun dialog antara aspek teoretik dan empirik dalam rangka merumuskan pelajaran penting (*lessons learned*) yang perlu diperhatikan dalam pemekaran wilayah di Indonesia

### METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan dengan cara membuat telaah kritis terhadap berbagai teori dalam geografi yang relevan dengan pengelolaan wilayah teritorial. Pembuatan kajian kritis terhadap teori-teori yang relevan dimaksudkan sebagai upaya untuk memahami latar belakang dan justifikasi teoretik mengenai berbagai

konsep yang berhubungan dengan tempat dan ruang beserta aspek geometri meliputi ukuran, bentuk dan lokasi (Dikshit, 2000) dan ekologi wilayah yang penting sebagai landasan berpikir dalam studi pemekaran wilayah. Pada tingkatan ini akan disusun kerangka teoretik tentang sebuah wilayah administrasi sebagai hasil *synthesis* berbagai teori yang dibahas sebelumnya. Kerangka konseptual ini nantinya akan dipertemukan dengan pengalaman empirik yang telah dilaksanakan sebagai perangkat untuk pemekaran wilayah di daerah yang diangkat sebagai lokasi studi kasus.

Selanjutnya juga dilakukan review terhadap berbagai dokumen yang relevan seperti hasil studi pemekaran wilayah Kabupaten Kutai yang memuat pengalaman empiris studi pemekaran wilayah tersebut. Dalam review terhadap produk ini akan diangkat berbagai aspek yang telah dipertimbangkan dalam proses analisis studi pemekaran wilayah, sebagaimana yang termuat dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2000 (Republik Indonesia, 2000). Perlu ditegaskan bahwa undang-undang tersebut menetapkan pemekaran wilayah Kabupaten Kutai menjadi 3 kabupaten baru dan satu kota otonom. Bagian akhir dari penelitian ini membandingkan kerangka teori yang disusun dengan pengalaman empirik proses pemekaran wilayah yang dilaksanakan di Kabupaten Kutai. Dari perbandingan antara kerangka teoretik dengan proses empirik inilah akan dapat ditarik berbagai pelajaran penting yang relevan bagi proses pemekaran wilayah di Indonesia, sekaligus akan dipetakan kontribusi analisis geografi dalam sebuah studi pemekaran wilayah.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Manusia cenderung melakukan optimasi dalam penggunaan ruang dengan penerapan prinsip-prinsip efisiensi keruangan seperti: (1) memaksimalkan kefaedahan tertinggi atau produktivitas maksimal dari suatu wilayah melalui usaha yang minimal, (2) memaksimalkan interaksi keruangan dengan usaha atau biaya minimal dan (3) mendekatkan berbagai kegiatan ekonomi sejenis yang tidak saling bersaing (Morrill, 1974). Dalam realitanya berbagai prinsip di atas sebagian besar diwujudkan dengan cara melakukan agglomerasi dalam bermukim dan memproduksi. Tanpa disadari setiap orang akan menjadi bagian dari sebuah gugus kawasan hunian dan budidaya yang merupakan bagian dari ruang hidup sekaligus tempat tinggalnya. Pengertian tempat dan ruang dalam penelitian ini memerlukan pemerian tersendiri, karena dalam pemekaran wilayah pada dasarnya harus dipenuhi optimasi antara kepuasan individual dalam menikmati tempat yang bersifat pribadi dan kebebasan beraktivitas dan menyelenggarakan hidup dalam ruang. Dalam proses pemekaran wilayah akan terbuka kemungkinan terjadinya gangguan sementara atas ruang hidup sebagian manusia yang mungkin juga akan berdampak pada penghidupan dan tempat tinggal mereka dalam jangka pendek maupun jangka panjang.



Semakin banyak orang yang merasa terganggu tempat dan ruang hidupnya oleh upaya pemekaran wilayah, akan semakin tinggi resistensi mereka terhadap pemekaran wilayah. Karena menurut Stilwell (1992) ruang adalah produk dari bekerjanya sistem sosio kultural masyarakat dan masyarakat adalah produk dari dinamika ruang hidupnya, upaya-upaya pemekaran wilayah perlu meminimalkan gangguan terhadap sistem sosio kultural masyarakat tersebut. Ruang sosial memiliki pola yang menentukan berbagai keputusan publik seperti bentuk transportasi apa saja yang akan tersedia, di mana letak pusat produksi, di mana pertokoan dan perkantoran akan dibangun maupun bentuk penyediaan perumahan (de Soja, 1984), atau singkatnya bagaimana susunan dan letak berbagai fasilitas dan utilitas wilayah akan ditata secara efisien bagi semua orang.

Ruang merupakan perspektif yang menginformasikan upaya-upaya para geograf dan psikolog untuk membangun peta kognisi sebagai alat untuk memonitor beragam variasi persepsi tentang ruang itu sendiri. Kisaran pengertian tentang ruang sebenarnya sangat luas, beberapa di antaranya adalah:

1. Ruang persepsual yang melandasi konsepsi abstrak dalam geometri (sumbu  $x$ ,  $y$  dan  $z$  membentuk ruang tiga dimensional sebagaimana dikenal di dalam geometri atau perencanaan arsitektural pada skala mikro atau pada rencana tapak) (Coffey, 1981).
2. Ruang dalam pengertian geografi adalah serangkaian tempat-tempat yang memiliki signifikansi subyektif, yang bentuk dan koherensinya (*logic-nya*) bervariasi dari satu individu dengan individu lainnya (Stilwell, 1992) dan dari satu waktu ke waktu yang lain. Penekanan ruang dalam geografi sebagai rangkaian tempat mengindikasikan adanya perhatian yang lebih besar pada perspektif dua dimensional daripada tiga dimensional sebagaimana tersebut dalam butir 1.
3. Tempat adalah rasa aman sedangkan ruang adalah kebebasan; kita terikat pada tempat tetapi berjarak dari ruang (Tuan, 1977), atau dalam bahasa aslinya *place is security, space is freedom: we are attached to the one and long for the other*).

Ruang dalam penelitian ini dipahami sebagai serangkaian tempat yang memiliki signifikansi subyektif, yang bentuk dan koherensinya bervariasi dari satu individu dengan individu lainnya. Sebagai suatu ilustrasi, ruang bagi seorang pedagang keliling adalah serangkaian tempat di mana orang tersebut memperoleh, menyiapkan, dan menjajakan dagangan serta menikmati hasil kerjanya dengan membelanjakan hasil usahanya. Sementara itu ruang bagi petani adalah rumah tempat tinggalnya, sawah atau ladang sebagai tempat produksi, dan pasar sebagai tempat menjual hasil pertanian sekaligus berbelanja. Dalam pengertian ini ruang publik adalah serangkaian tempat yang merupakan menjadi interest berbagai pihak untuk kepentingan yang berbeda-beda. Pasar adalah ruang publik karena ia merupakan tempat yang memiliki signifikansi yang sama bagi kepentingan hidup bersama pedagang maupun petani atau pelaku kegiatan ekonomi lainnya dalam contoh di atas.

Sejalan dengan pengertian ruang seperti ini, Massey (1984) menyatakan bahwa bukan hanya ruang yang secara sosial dikonstruksi oleh masyarakat, tetapi struktur sosial juga secara spasial dikonstruksi oleh ruang. Keunikan tempat dan pengaruh ruang memberikan dampak yang kuat pada keseluruhan fungsi sistem sosial, ekonomi dan politik. Oleh karena itu pemekaran wilayah sebagai salah satu wujud upaya rekayasa kehidupan baru dalam ruang akan berhadapan dengan dimensi sosial, ekonomi dan politik di wilayah yang bersangkutan. Semua aspek ini juga menjadi pusat perhatian setiap usaha pengembangan wilayah seperti yang dianjurkan oleh para pendukung pendekatan fungsi kota dalam pembangunan perdesaan (*urban function in rural development = UFRD*) seperti Rondinelli dan Ruddle (1978), Rondinelli (1980), dan Evans (1992).

Dalam suatu usaha pemekaran wilayah akan tercipta tempat-tempat sekaligus ruang-ruang publik baru yang merupakan kebutuhan kolektif semua warga wilayah baru. Setiap orang mungkin tetap tinggal di tempatnya masing-masing, tetapi sebuah ruang publik baru juga sedang dikonstruksi, misalnya sekelompok orang harus bergerak ke arah pusat pelayanan baru yang berbeda, menempuh jarak yang lebih dekat dan membentuk ruang baru untuk memperoleh pelayanan dari pusat pemerintahan baru. Tetapi pada saat yang sama sekelompok lainnya harus bergerak ke arah yang berbeda dengan jarak yang lebih jauh dan biaya yang lebih mahal untuk menjangkau pelayanan publik yang sama di pusat daerah administrasi yang baru. Dengan kata lain pada tingkat tertentu ada semacam *zero sum game* dalam perolehan pelayanan; sekelompok beruntung karena lebih dekat dan murah dalam perolehan pelayanan sementara sekelompok lainnya merugi karena harus berjalan lebih jauh dan membayar lebih mahal dengan adanya pemekaran wilayah. Dalam batas-batas tertentu, hal ini merupakan persoalan bagaimana garis batas antar wilayah pemekaran baru dapat ditarik secara optimum sehingga meminimalkan jumlah mereka yang harus berkorban dengan biaya perjalanan dan biaya pelayanan yang lebih mahal setelah pemekaran wilayah serta memaksimalkan jumlah mereka yang memetik keuntungan dengan biaya perjalanan dan pelayanan yang lebih murah setelah pemekaran wilayah (P4N UGM, 1997).

Dari perpektif sosial budaya, kunci utama untuk memahami proses produksi dan reproduksi ruang adalah dengan memahami hubungan antara ruang dan masyarakat. Ruang yang terlihat homogen dan yang terlihat begitu objektif dalam bentuknya yang asli sebagaimana kita yakini adalah suatu produk dari proses sosial yang panjang. Ruang sosial tidak random adanya, karena ia diproduksi oleh manusia yang memiliki aspirasi dan nilai-nilai yang tidak random pula. Edward de Soja (1984) menyatakan bahwa ruang ialah sesuatu yang terlihat seperti serangkaian atribut dan properti fisikal pada dasarnya adalah bidang-bidang produk interaksi antar individu untuk mempertahankan dan menguatkan dominasi eksploitatif bagi mereka yang menguasai sarana produksi dan mewujudkan penghidupan yang lebih baik. Yang dimaksud atribut fisikal ruang menurut de Soja

(1984 dan 1989) sebagaimana tercermin dari susunan tata letak tempat kerja dan rumahtangga, rute transport untuk pergerakan barang dan manusia, pergerakan cultural dan permukiman sederhana, wilayah yang nyata berbeda dalam produktivitas dan kemiskinan, lokasi berpemandangan indah yang dipadati pengagumnya, lokasi aksesibel yang menyediakan pelayanan publik, dapur dan kamar tidur, pusat kota yang mengalami kemunduran, kurang-lebih wilayah yang sedang berkembang, lokasi yang beruntung karena kaya bahan baku, lokasi strategis, batas administrasi, teritori yang perlu dipertahankan. Dengan kata lain ruang mencerminkan hubungan-hubungan sosial dan ekonomi antar anggota masyarakat yang hidup di dalamnya. Meskipun demikian di sisi lainnya dapat diamati juga bahwa ruang juga menghambat kegiatan sosial dan ekonomi, setidaknya secara temporal, bahkan bagi mereka yang menguasai dan memiliki sarana produksi sekalipun.

Memahami interaksi dua arah antara ruang dan peradaban manusia merupakan kunci untuk memahami aktivitas manusia dalam serangkaian tempat-tempat yang memiliki signifikansi individual dan subjektif bagi setiap orang. Dengan demikian ruang dan tempat berhubungan secara erat sekaligus menunjukkan adanya dualisme dalam diri manusia, yaitu adanya dua kebutuhan setiap manusia secara simultan yang disebut dengan rasa aman (*security*) yang dapat dipenuhi dari tempat di mana manusia tinggal dan kebebasan (*freedom*) yang diperoleh dari ruang di mana manusia merangkai tempat-tempat yang signifikan untuk kehidupannya.

Kebanyakan argumentasi tentang tempat selalu berfokus pada keunikannya. Untuk bertahun-tahun sampai dengan dasawarsa 1960an, hal ini dianggap sebagai esensi studi geografi setidaknya sampai pada akhir fasa idiografik, yaitu studi tentang keunikan tempat yang berbeda-beda. Hal inilah yang mendasari penekanan lebih besar pada keteraturan yang berasosiasi dengan ruang dan hubungan-hubungan keruangan setelah geografi memasuki fase nomotetik (Daldjoeni, 1992). Ini bukan berarti bahwa perhatian pada tempat dalam geografi menjadi usang, tetapi tempat masih tetap relevan dalam studi tentang regionalisme atau kegiatan politik lainnya yang meletakkan identifikasi tempat sebagai hal yang krusial, seperti dalam studi mengenai pemekaran wilayah atau studi tentang pola-pola spasial perolehan suara partai yang dihasilkan dari perilaku politik penduduk dalam pemilihan umum (Dikshit, 2000).

Dalam upaya pemekaran wilayah, tempat juga menjadi variabel penting ketika sekelompok orang mengidentifikasikan kelompoknya terikat pada tempat-tempat tertentu dan tidak bersedia bergabung dengan kelompok yang memiliki atribut tempat lain. Pada dasarnya hal ini juga akan menentukan batas wilayah baru yang dapat ditarik dan bentuk geometrik wilayah baru yang akan dihasilkan setelah pemekaran. Pemekaran wilayah berpotensi mengganggu beberapa dimensi geometri ruang seperti bentuk dan ukuran wilayah sebagai arena interaksi individu dengan yang lain, terutama keterkaitan orang pada tempat tinggalnya.

Signifikansi aspek geometri wilayah secara tradisional sudah menjadi perhatian ahli geografi hampir satu abad yang lalu ketika Christaller memunculkan gagasan besar tentang *Central Place Theory* (CPT). Salah satu proposisi orisinalnya adalah tentang bentuk segi enam (*hexagonal*) wilayah pelayanan sebagai bentuk yang dapat berimpit tepat dalam bidang isotropik dengan efisiensi pelayanan administrasi pemerintahan yang tertinggi pada prinsip  $k = 7$  dari sebuah *hexagonal* (Whyne-Hammond, 1981). Meskipun ajaran CPT sulit diterapkan di dunia nyata karena asumsinya yang ideal dan tidak realistis, beberapa konsep yang diperkenalkan dalam CPT -seperti penduduk ambang (*population threshold*) dan orde barang (*range of goods*) sampai saat ini tetap dipertimbangkan dalam mencapai efisiensi ekonomi dan efisiensi geometris untuk perhitungan dalam penyediaan pelayanan publik (Morrill, 1979). Pertimbangan jumlah penduduk minimal sebagai wilayah administrasi juga diakomodasi dalam berbagai peraturan perundangan di Indonesia. Penggunaan jumlah penduduk minimal dalam standard perencanaan pusat pelayanan di Indonesia sebenarnya juga merupakan adopsi dari prinsip ini. Untuk itulah pusat-pusat pelayanan dibuat atau secara alamiah tumbuh hirarkhis sesuai kompromi antara kaidah nilai ambang penduduk di satu pihak dan luasnya wilayah pelayanan di pihak yang lain (Johnson, 1970; Mabogunje, 1980; dan Daldjoeni, 1992).

Dalam pemekaran wilayah aspek bentuk geometri wilayah tidak dapat dijadikan faktor penentu yang terpenting, karena bentuk ideal wilayah administrasi yang hexagon seperti model CPT sulit dicapai dalam konteks tingginya kompleksitas kondisi fisik dan keterbatasan akses wilayah yang akan mengalami pemekaran. Meskipun demikian aspek bentuk dan konfigurasi wilayah merupakan faktor penting yang menentukan prospek perkembangan masa depan wilayah (Morrill, 1979). Sebaliknya aspek geometri wilayah dipandang sebagai sesuatu yang akan tercipta dengan sendirinya (*given*), setelah aspek penduduk ambang dan orde barang dipertimbangkan dalam analisis dan batas antar wilayah dapat didelineasi.

Pemekaran wilayah sebagai upaya rekayasa terhadap sistem kehidupan dalam wilayah juga perlu mengakomodasi keragaman kondisi lingkungan dan naungan sumberdaya alam yang tersedia untuk menjamin sustainabilitas kehidupan di wilayah pemekaran. Sustainabilitas hanya akan dapat dicapai jika dipenuhi kondisi optimum pada tiga hal mendasar, yaitu pemanfaatan sumberdaya alam yang peduli pada keselamatan lingkungan dalam rangka mencapai derajad perkembangan ekonomi tertentu yang memperhatikan keadilan sosial di dalamnya. Dengan kata lain dalam pemekaran wilayah perlu dipelihara keseimbangan antara kepentingan ekonomi, ekologi dan keadilan sosial sekaligus (Rijanta dan Baiquni, 2003). Dalam pemekaran wilayah keseimbangan ketiga aspek di atas perlu dijaga dengan memperhitungkan keragaman kondisi ekologi dan sumberdaya alam wilayah beserta konsekuensi dari setiap delineasi batas wilayah baru terhadap integritas sistem ekologi secara menyeluruh.



Kegagalan dalam memperhitungkan aspek ekologi dan sumberdaya alam dalam deliniasi garis batas wilayah akan membawa risiko besar pada kerusakan lingkungan dan sumberdaya alam di masa depan. Terdapat lima sifat dasar sumberdaya alam yang perlu memperoleh perhatian khusus dari semua *stakeholders* agar dapat dijamin kelestarian penghidupan bagi semua *stakeholders* (Ashby, 1998), yaitu:

1. Memiliki banyak *stakeholders* dengan kebutuhan dan aspirasi yang berbeda-beda dan bahkan terkadang bertentangan antara satu dengan yang lain,
2. Memiliki aspek saling ketergantungan secara spasial, temporal dan biofisikal (*spatial, temporal and biophysical interrelationship*),
3. Dampak negatif praktek pengelolaan sumberdaya yang sifatnya di tempat (*in situ*) maupun di tempat lain biasanya sulit diamati dalam jangka pendek,
4. Ketahanan sumberdaya akan terbentuk jika umpan balik positif dapat ditanggapi dengan baik dan
5. Ketahanan sumberdaya akan terbentuk jika kekayaan ragam sumberdaya dapat dipertahankan.

Dengan mempertimbangkan lima proposisi di atas perlu diperhatikan dimensi ekologi dalam penarikan garis batas antarwilayah administrasi baru. Garis batas antarwilayah pemekaran akan bermakna ancaman integritas ekologis dan sustainability kehidupan jika garis tersebut ditarik tanpa mengindahkan bekerjanya sistem ekologi yang lebih besar. Garis batas antarwilayah baru yang secara acak memotong batas-batas unit ekologis dapat mengganggu integritas ekologis dan membuka peluang konflik yang lebih besar dalam pemanfaatan sumberdaya antarwilayah yang berbeda unit administrasinya di masa yang akan datang. Mengingat banyaknya aspek yang harus diperimbangkan dalam deliniasi garis batas antarwilayah pemekaran, tidak mungkin semua kriteria ideal akan dapat dipenuhi. Optimasi pilihan melalui kompromi berbagai aspek merupakan satu pilihan yang tidak dapat dihindari. Dalam optimasi pilihan-pilihan kombinasi konfigurasi fisik ruang wilayah yang melibatkan berbagai macam variabel dalam kegiatan studi pemekaran wilayah inilah geografi sebagai sebuah cabang ilmu dapat memberikan kontribusi yang signifikan pada tingkat konseptual. Sementara itu sistem informasi geografi (SIG) berbasis komputer akan dapat membantu pengolahan data spasial dalam rangka mencapai optimasi pilihan-pilihan tentang tapal batas wilayah yang baru secara lebih mudah.

### **Pengalaman Empirik Kabupaten Kutai sebelum Pemekaran**

Pengalaman empirik ini disarikan dan diinterpretasi terhadap laporan akhir studi pemekaran wilayah Kabupaten Kutai tahun 1979. Kabupaten Kutai sebelum pemekaran wilayah merupakan kabupaten yang terluas di Provinsi Kalimantan Timur, dengan luas wilayah 95.046 km<sup>2</sup> atau satu setengah kali Provinsi Jawa Barat sebelum Provinsi Banten dibentuk. Kabupaten Kutai terdiri dari 79 persen wilayah daratan dan



21 persen perairan umum (sungai, danau, rawa) serta laut. Salah satu masalah sentral dalam mewujudkan cita-cita pewujudan otonomi yang bertanggungjawab daerah di Kabupaten Kutai adalah adanya inefisiensi keruangan dalam bentuk interaksi antarwilayah kecamatan dalam sistem produksi regional. Prinsip-prinsip dasar yang melandasi terjadinya interaksi antardaerah secara efisien yang meliputi transferabilitas, komplementaritas produksi dan ketiadaan penghalang antara seringkali tidak dapat dipenuhi (Ullman, 1978). Bahkan antara daerah satu dengan yang lain seringkali terjadi hambatan dalam sirkulasi dan pertukaran barang karena keterbatasan infrastruktur atau di daerah-daerah yang telah terangkai dalam sistem transportasi justru terjadi kompetisi antardaerah dalam produksi. Dalam kondisi demikian dominasi suatu daerah dalam sistem produksi daerah mungkin dirasakan sebagai penghalang antara bagi daerah-daerah lainnya.

Hal tersebut di atas terjadi karena naungan sumberdaya alam yang melimpah di berbagai bagian wilayah Kabupaten Kutai belum sepenuhnya dapat dimanfaatkan oleh sumberdaya manusia yang ada. Selanjutnya dengan pola pergerakan penduduk dan pola permukiman yang terserak dan kurang efisien akibat ketergantungan yang tinggi pada sistem angkutan sungai yang kurang fleksibel dan sebagian tergantung musim. Dari permasalahan umum yang berakar dari masalah besarnya ukuran luas wilayah dan kendala fisik alamiah dapat dirinci lebih lanjut masalah-masalah turunan seperti: (1) besarnya kesenjangan antar lapisan masyarakat maupun antarwilayah, (2) rendahnya partisipasi masyarakat, (3) tidak optimalnya pemanfaatan sumberdaya, (4) kesenjangan antara input dan output dalam pembangunan, (5) terbatasnya rentang kendali pemerintahan dibanding luasnya daerah, yang berakibat (6) inefisiensi dalam pelayanan yang dirasakan sebagai biaya pelayanan yang mahal oleh masyarakat.

Dalam rangka studi pemekaran wilayah Kabupaten Kutai setidaknya terdapat empat faktor pertimbangan dan penentu utama dalam proses delineasi batas antarwilayah baru yang akan dibentuk, yaitu:

1. Sumberdaya wilayah sebagai landasan untuk mengendalikan ekonomi harus cukup mampu mendukung kehidupan kelompok masyarakat dan penduduk dalam jumlah yang cukup besar. Dengan demikian wilayah yang baru dibentuk harus cukup besar ukurannya untuk dapat hidup secara mandiri,
2. Penduduk harus tersedia dalam jumlah yang cukup besar sehingga akan mampu memberikan kemungkinan berkembangnya kegiatan-kegiatan ekonomi yang dapat menumbuhkan kehidupan sendiri dari dalam wilayah yang sedang dibentuk,
3. Ruang sebagai medan interaksi yang dapat mewadahi penduduk beserta kegiatannya tersedia dalam hamparan yang cukup luas, tetapi tidak terlalu besar sehingga memungkinkan terbentuknya medan interaksi yang memberikan peluang terjadinya arus hubungan pusat dan periferi yang seimbang serta pelayanan publik yang efisien,
4. Keseimbangan antar daerah baru yang dibentuk dalam hal ketersediaan sumberdaya alam, sumberdaya manusia dan sumberdaya buatan agar daerah-

daerah yang baru terbentuk tidak memiliki awal tingkat perkembangan yang timpang.

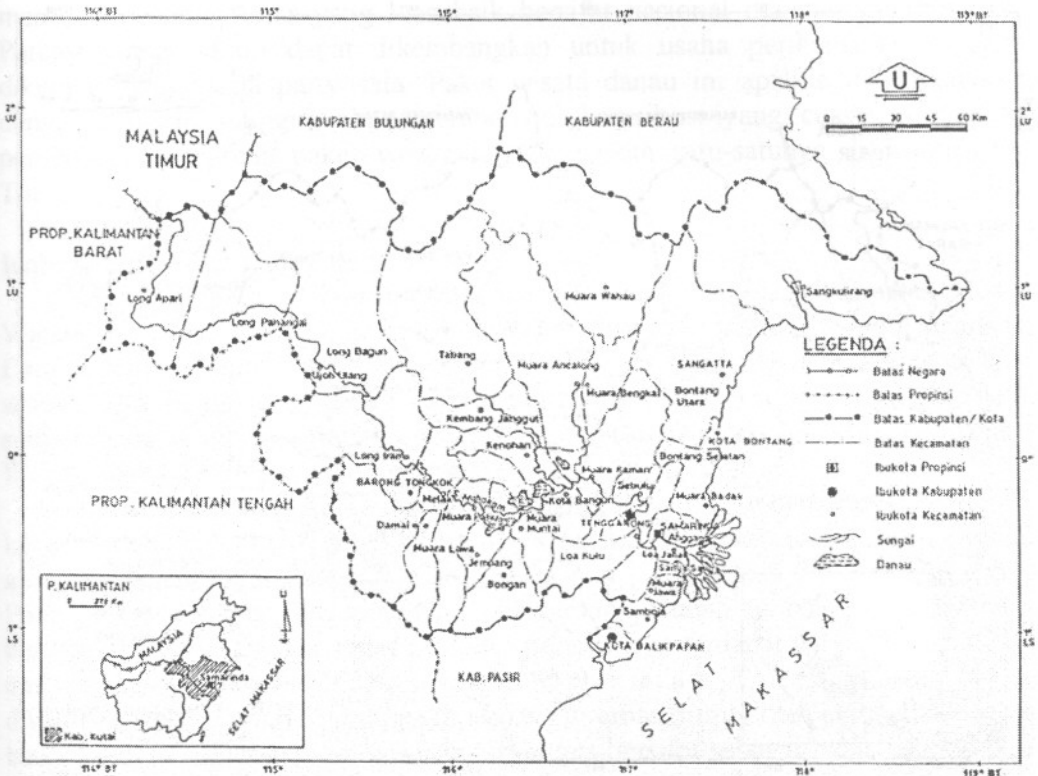
Dalam studi pemekaran wilayah Kabupaten Kutai selanjutnya dilakukan analisis terhadap data yang relevan untuk delineasi wilayah dengan langkah-langkah berikut:

1. Memetakan potensi sumberdaya alam hayati dan non-hayati yang diharapkan menjadi sumberdaya lestari sebagai landasan kegiatan ekonomi daerah, dan sumber bahan pangan yang utama. Peta-peta ini digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk pembagian sumberdaya alam antardaerah baru yang tidak timpang,
2. Menemukanali dan memetakan jenis dan sebaran sumberdaya tambang. Bahan tambang merupakan sumberdaya tak terbarukan, tetapi dalam usaha pertambangan dalam skala besar dapat menjadi ujung tombak bagi proses pembangunan berkelanjutan yang berbasis sumber-sumber yang lestari. Beberapa jenis hasil tambang di Kabupaten Kutai seperti minyak bumi dan batubara merupakan komoditi penting di dunia, karena bersifat cepat menghasilkan. Dengan demikian produk tambang yang bernilai komersial tinggi dapat menjadi modal awal sebagai peletak dasar proses pembangunan yang bersendikan sumber-sumber alam yang lestari tetapi tidak cepat menghasilkan,
3. Menemukanali sistem jaringan yang ada, kemungkinan pengembangan sistem jaringan di masa datang dengan mengingat sebaran sumberdaya dan kondisi topografi dan geomorfologi wilayah serta memetakannya dalam skala yang sama dengan skala peta sebaran potensi sumberdaya hayati dan sumber tambang,
4. Menemukanali dan memetakan sumberdaya air, baik air tanah, air hujan maupun air permukaan dalam skala yang sama dengan skala peta-peta sumberdaya hayati, DAS, sumber tambang, topografi, geomorfologi dan risiko bencana alam,
5. Menemukanali dan memetakan bagian permukaan bumi di wilayah Kabupaten Kutai yang mengandung unsur-unsur yang perlu dilindungi/dikonservasikan seperti hutan, rawa dan berbagai fenomena alamiah lain,
6. Menemukanali dan memetakan gejala-gejala keterkaitan antarwilayah sebagaimana tercermin dari interaksi sosial, ekonomi dan budaya. Keterkaitan-keterkaitan ini secara keseluruhan dicerminkan oleh orientasi gerak mobilitas penduduk dalam ruang wilayah,
7. Menemukanali secara kartografis dengan menggunakan peta-peta tematik yang dihasilkan dari langkah 1, 2, 3, 4, 5 dan 6 tersebut terhadap adanya tempat-tempat yang mempunyai posisi menguntungkan dari segi ketercapaian dari dan ke tempat lain, ketersediaan medan yang relatif datar, ketersediaan

lahan untuk produksi pangan, ketersediaan sumber air, jarak dan kawasan yang harus dilindungi dan aman dari kemungkinan gangguan alam (banjir, longsor, gempa, intrusi air laut, penyakit endemik, dan risiko kebakaran),

8. *Overlay* peta-peta yang dihasilkan untuk menemukan alternatif gugus wilayah yang mempunyai kecenderungan atau diperkirakan dapat dikembangkan menjadi satuan-satuan wilayah yang memenuhi syarat sebagai unit wilayah kabupaten sesuai kriteria seperti yang telah diuraikan,
9. Membuat analisis kelebihan dan kekurangan pada masing-masing pilihan, dengan dasar data dan informasi yang tersedia serta peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang pembentukan kabupaten baru,
10. Diskusi dan konsultasi dengan masyarakat, tokoh masyarakat, Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai dan Provinsi Kalimantan Timur menggunakan teknik menilai wilayah perdesaan secara cepat (*rapid rural appraisal* = *RRA*) dan diskusi kelompok yang terfokus (*focussed group discussion* = *FGD*),
11. Melaksanakan studi prosedur pembentukan wilayah kabupaten dan kota otonom ke Departemen Dalam Negeri, Republik Indonesia dalam rangka merumuskan prosedur pelaksanaan pemekaran sejak dilakukannya studi persiapan sampai dengan penilaian kelayakan oleh pemerintah pusat maupun dewan perwakilan rakyat.

Dari hasil kajian yang telah dilakukan dengan prosedur di atas dan diperkuat hasil Seminar Pengkajian Penelitian Pengembangan/Pemekaran Wilayah Kabupaten Kutai pada tanggal 22 Januari 1997 di Kantor Gubernur Provinsi Kalimantan Timur diberikan rekomendasi yang tertuang dalam laporan akhir bahwa dalam jangka waktu 1 periode pembanguna lima tahun sejak 1997, Kabupaten Kutai dimekarkan menjadi 3 kabupaten dan 1 kota otonom. Proses pemekaran wilayah Kabupaten Kutai ternyata berjalan 2 tahun lebih cepat dari rencana, karena sejak tahun 1998 pemerintah pusat memberikan berbagai kemudahan dalam pemekaran wilayah. Garis-garis batas antarwilayah pemekaran baru dapat diamati dalam Gambar 1 dan 2. Hasil delineasi garis batas antar wilayah baru menghasilkan kondisi dan potensi setiap kabupaten dan kota diuraikan per daerah yang baru terbentuk secara garis besar disajikan dalam Tabel 1. Nama-nama kabupaten dan kota telah disesuaikan dengan yang termuat dalam UU No. 7 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Kutai Timur dan Kota Bontang (Republik Indonesia, 2000). Sebelum terbit UU No. 7 Tahun 2000 sempat muncul wacana tentang nama-nama kabupaten dan kota hasil pemekaran.



Gambar 1. Peta Wilayah Kabupaten Kutai sebelum pemekaran wilayah (1997)

**Kabupaten Kutai Barat**

Kabupaten Kutai Barat terdiri dari 12 kecamatan dengan luas wilayah 3.162.870 hektar dan jumlah penduduk 125.849 jiwa. Potensi terbesar yang dimiliki Kabupaten Kutai Barat adalah potensi hutan yang dapat dikonversi dan tambang emas primer yang telah diidentifikasi di 21 titik lokasi. Potensi ini cukup menjanjikan untuk dikembangkan, baik oleh perusahaan pemerintah maupun swasta, sehingga mampu memberikan kontribusi keuangan yang besar untuk pembangunan. Sementara potensi hutan yang dapat dikonversi adalah seluas 1.712.592,76 hektar. Potensi tersebut dapat dikembangkan menjadi berbagai usaha perhutanan, baik usaha perhutanan perusahaan maupun usaha perhutanan yang melibatkan partisipasi masyarakat. Pengembangan usaha perhutanan yang melibatkan perusahaan, selain memberikan keuntungan finansial bagi pembangunan juga memberikan keuntungan dalam bentuk prasarana terutama prasarana transportasi yang berupa jalan rintisan. Dengan adanya prasarana tersebut maka isolasi wilayah akan terbuka.



Gambar 2. Peta Wilayah Kabupaten Kutai setelah pemekaran wilayah

Tabel 1. Ringkasan Kondisi dan Potensi Wilayah Hasil Pemekaran, 1997

Aspek yang dibandingkan	Kabupaten Kutai Barat	Kabupaten Kutai Kertanegara	Kabupaten Kutai Timur	Kota Bontang
Luas wilayah	3.162.870 ha	3.469.830 ha	2.831.230 ha	40.670 ha
Jumlah penduduk	125.849 jiwa	419.808 jiwa	169.500 jiwa	100.129 jiwa
Potensi ekonomi	Hutan konversi Perkebunan Tambang	Hutan konversi Perkebunan Tambang	Perkebunan Tambang Hutan konversi	Industri petrokimia

Kabupaten Kutai

Kabupaten Kutai terdiri dari 17 kecamatan dengan luas wilayah 3.469.830 Hektar dan jumlah penduduk 419.808 jiwa. Potensi terbesar adalah batubara, yang telah diidentifikasi di 27 titik lokasi. Potensi ini cukup menjanjikan untuk dapat dikembangkan dan mampu memberikan kontribusi yang besar bagi pembangunan daerah baik yang berupa finansial maupun prasarana umum. Pengembangan berbagai usaha yang bersifat ekstensif (memerlukan lahan yang luas), masih terbuka luas mengingat luas kawasan budidaya di Kabupaten Kutai merupakan yang terluas apabila dibandingkan dengan wilayah lain. Hasil perikanan ini



memiliki peluang pasar yang luas baik bersifat nasional maupun internasional. Potensi danau selain dapat dikembangkan untuk usaha perikanan juga dapat dikembangkan usaha pariwisata. Paket wisata danau ini apabila dikembangkan dengan sungguh-sungguh akan memberikan kontribusi yang cukup besar bagi pembangunan, karena paket wisata ini merupakan satu-satunya di Kalimantan Timur.

### **Kabupaten Kutai Timur**

Kabupaten Kutai Timur terdiri dari 3 kecamatan yaitu: Kecamatan Muara Wahau, Kecamatan Sangatta dan Kecamatan Sangkulirang. Dari sudut pandang Daerah Aliran Sungai (DAS) wilayah ini berada pada sistem DAS tersendiri di luar sistem DAS Mahakam, kecuali Kecamatan Muara Wahau yang berada di dalam sistem DAS Mahakam. Dengan pertimbangan keterjangkauan, Kecamatan Muara Wahau dimasukkan dalam wilayah administrasi Kutai Timur.

Secara umum potensi di wilayah ini terutama yang berhubungan dengan lahan perkebunan. Luas lahan perkebunan swasta di Kutai adalah yang terluas apabila dibandingkan dengan wilayah yang lain yaitu seluas 256.576,92 hektar. Potensi pertambangan di Kabupaten Kutai Timur terutama tambang emas dan batu bara cukup besar. Potensi emas primer teridentifikasi terdapat di 3 lokasi, potensi emas sekunder teridentifikasi terdapat di 13 lokasi. Potensi tersebut dapat dikembangkan secara bersama, yaitu eksplorasi emas primer oleh perusahaan besar baik swasta maupun pemerintah yang sekaligus bersifat sebagai bapak angkat dari usaha eksplorasi emas sekunder oleh rakyat yang jumlah cukup banyak dan tersebar. Pengembangan usaha ini selain akan memberikan kontribusi pembangunan bagi pemerintah daerah juga secara langsung akan mampu meningkatkan perekonomian rakyat. Potensi tambang batubara di Kutai Tengah disinyalir merupakan potensi terbesar yang terdapat di Kalimantan Timur. Saat ini di wilayah Kutai Timur tepatnya di Sangatta terdapat perusahaan penambangan batubara terbesar yaitu *Kaltim Prima Coal* (KPC) yang usaha penambangannya masih terus dikembangkan, dengan tetap mempertimbangkan aspek kelestarian lingkungan baik yang bersifat alamiah maupun sosial budaya.

### **Kota Bontang**

Kota Bontang terdiri dari dua kecamatan dengan luas wilayah 40.670 hektar dan jumlah penduduk 73.553 jiwa. Ketiga unsur tersebut apabila dibandingkan dengan wilayah yang lain adalah yang terkecil. Namun apabila dilihat dari unsur kepadatan penduduk, maka kepadatan penduduk Kota Bontang merupakan yang tertinggi, kurang lebih 20 kali kepadatan rata-rata di wilayah kabupaten hasil pemekaran. Hal ini terjadi karena Kota Bontang merupakan pusat industri terutama industri pengolahan migas yang terbesar di Indonesia, lebih lagi jika nanti dikaitkan dengan rencana dikembangkannya industrial estate seperti industri melamin, *soda ash* dan plastik sebagai anak industri dari PT. Pupuk Kaltim. Mengingat Kota Bontang sebagai pusat industri migas serta rencana sebagai

industrial estate, sepantasnya jika Bontang menjadi daerah berotonomi sendiri dengan mengandalkan sumber dana pembangunan sektor tersebut. Selain adanya kepastian sumber dana pembangunan, sarana dan prasarana perusahaan dapat menjadi fasilitas yang dapat digunakan oleh umum, sehingga kebutuhan akan sarana dan prasarana umum dapat tercukupi dengan baik.

Dari segi penduduknya, penduduk Kota Bontang tahun 1997 mencapai  $\pm$  87.000 jiwa. Meskipun jumlah tersebut belum memenuhi syarat terendah untuk kota otonom, tetapi mengingat laju pertumbuhan penduduk yang tinggi yaitu 6,89 persen per tahun (pada periode 1980 - 1990), dalam jangka waktu lima tahun Bontang akan memenuhi syarat memperoleh status kota otonom. Apabila hanya didasarkan pada batas minimum jumlah penduduk untuk kota otonom sebesar 100.000 jiwa, maka melalui proyeksi penduduk dengan pertumbuhan seperti di atas pada tahun 2001 batas itu sudah tercapai (100.129 jiwa). Dari beberapa alasan tersebut di atas Kota Bontang dapat ditingkatkan statusnya dari kota administratif saat itu menjadi kota yang otonom.

### Dialog Aspek Teoretik Dan Empirik

Inefisiensi keruangan dalam produksi dan pelayanan merupakan masalah fundamental yang dihadapi Kabupaten Kutai sebelum pemekaran. Secara teoretik manusia akan mengatasi masalah ini dengan melakukan efisiensi keruangan dengan jalan (1) memaksimalkan kefaedahan maksimal atau produktivitas yang tertinggi dari suatu wilayah melalui usaha yang minimal, (2) memaksimalkan interaksi keruangan dengan usaha atau biaya minimum dan (3) mendekatkan berbagai kegiatan ekonomi yang sejenis yang tidak saling bersaing. Pemekaran wilayah bagi suatu unit wilayah administrasi yang terlalu besar dapat menjadi solusi atas inefisiensi keruangan produksi dan pelayanan, karena dalam lingkup wilayah administrasi yang berukuran fisik lebih kecil akan lebih mudah diperoleh kefaedahan maksimal dalam produktivitas wilayah melalui jalinan interaksi keruangan antarwilayah yang lebih efisien dan terfasilitasinya ekonomi aglomerasi. Dengan demikian tiga postulat Morrill (1974) di atas dapat dijadikan salah satu pembenaran teoretik pemekaran wilayah administrasi yang terlalu besar. Meskipun demikian juga secara empirik perlu diwaspadai jika ada aspirasi untuk melakukan pemekaran wilayah yang hanya menghasilkan wilayah yang terlalu kecil dari segi ukuran wilayah maupun jumlah penduduk. Jika dibiarkan, situasi semacam ini akan menjadikan pemekaran wilayah sebagai salah satu sumber inefisiensi pelayanan di masa yang akan datang.

Pada tingkat makro, pemekaran wilayah dapat dipandang sebagai upaya yang bersifat *top-down* untuk mencapai efisiensi keruangan pada tingkat kabupaten, sehingga terdapat kecenderungan yang kuat untuk melakukan delineasi garis batas antarwilayah baru yang paling efisien bagi sebagian besar penduduk. Ini mengandung konsekuensi bahwa aspirasi sekelompok kecil masyarakat pada tingkat yang paling bawah berpotensi kurang memperoleh perhatian yang

memadai. Secara riil pemekaran wilayah Kabupaten Kutai memang tidak menimbulkan gejolak pada tingkat masyarakat. Situasi pada saat persiapan pemekaran wilayah di Kabupaten Kutai diuntungkan oleh besarnya pengaruh pemerintah di era orde baru yang tidak banyak memberikan ruang bagi masyarakat untuk mengekspresikan aspirasinya. Namun demikian bagi daerah-daerah lain yang akan melakukan pemekaran wilayah di era demokratisasi, tampaknya kemudahan yang diperoleh di Kabupaten Kutai tidak akan mudah direplikasi lagi. Relatif homogennya struktur masyarakat di kabupaten ini juga menentukan mudahnya proses penarikan garis batas antarkabupaten dan kota yang tanpa disertai gejolak. Pengalaman studi pemekaran wilayah dan pemilihan lokasi ibukota Kabupaten Kepulauan Riau dan Kabupaten Lingga (PSPPR UGM, 2005 dan PSPPR UGM, 2006) menunjukkan adanya dinamika masyarakat dan kompleksitas masalah yang lebih tinggi.

Cakupan kegiatan RRA dan FGD yang pernah dilaksanakan di Kabupaten Kutai sebenarnya masih dapat diperluas lagi dan dengan melibatkan lebih banyak anggota masyarakat pada tingkat bawah (*bottom-up*), jika pemekaran wilayah diharapkan dengan mengakomodasi aspirasi masyarakat seluas mungkin seperti sekarang ini. Hal ini menunjukkan adanya pergeseran yang penting bahwa pemekaran wilayah pada saat ini harus dipandang sebagai upaya untuk mencapai efisiensi keruangan pada tingkat wilayah dengan menjunjung tinggi penghargaan pada kepentingan masyarakat atas tempat tinggal dan ruang hidup yang lebih nyaman, efisien dan berlanjut. Semakin kuatnya posisi tawar masyarakat di hadapan pemerintah dalam konteks pemekaran wilayah membawa implikasi penting dalam cara pandang dan metodologi pemekaran wilayah. Partisipasi masyarakat harusnya menjadi penentu penting dalam deliniasi garis batas antardaerah baru. Penghargaan atas tempat perlu memperoleh perhatian yang lebih besar selain efisiensi keruangan. Meminjam istilah Tuan (1977) keamanan (*security*) tempat tinggal pada tingkat masyarakat harus memperoleh porsi yang seimbang dengan pencapaian tujuan efisiensi keruangan sebagai bagian dari ekspresi kebebasan (*freedom*) setiap individu untuk memperoleh penghidupan yang layak dalam proses pemekaran wilayah.

Pertimbangan-pertimbangan yang dipakai dalam pemekaran wilayah di Kabupaten Kutai tampaknya masih sangat kuat diwarnai dengan kepentingan kemudahan dalam pengelolaan wilayah yang terlalu luas berikut masalah-masalah turunannya. Secara objektif luasnya wilayah Kabupaten Kutai, yang setara dengan Provinsi Jawa Barat sebelum terbentuknya Provinsi Banten, memang menjadi justifikasi yang kuat untuk pemekaran wilayah. Masyarakat pada tingkat bawah pun sangat mudah dapat memahami perlunya pemekaran wilayah yang akan segera diikuti dengan berbagai kemudahan pelayanan yang akan diperoleh setelah pemekaran. Dengan kata lain ukuran fisik wilayah Kabupaten Kutai sebelum pemekaran yang sangat ekstrim besarnya, telah membuat semua kalangan masyarakat sepakat bahwa pemekaran wilayah memang merupakan kebutuhan bersama. Gagasan untuk pemekaran wilayah sebenarnya sudah ada sejak

pertengahan dasawarsa 1960an, namun tanpa alasan yang jelas tidak ada pihak yang meneruskan gagasan tersebut menjadi kenyataan. Proses penjaringan aspirasi pada tingkat masyarakat pun tidak mengalami kendala yang berarti.

Tawar-menawar atau kompromi antara besarnya ukuran fisik wilayah baru, jumlah dan ragam sumberdaya alam yang ada, jumlah penduduk dan peluang terjadinya kesenjangan antarwilayah baru tampaknya diangkat menjadi pertimbangan utama. Hal ini secara teoretik memang berangkat dari pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik dan administrasi pemerintahan yang juga memperhitungkan aspek penduduk ambang dalam pelayanan (*population threshold*), jarak barang (*range of goods*), dan luasnya wilayah pelayanan (*hinterland*) yang juga menyiratkan jarak tempuh maksimal untuk memperoleh jenis pelayanan tertentu (Dusseldorp, 1971; ESCAP, 1979; dan Whyne-Hammond, 1981). Sementara itu aspek bentuk geometri wilayah tidak memperoleh porsi sebagai faktor yang dipertimbangkan dalam pemekaran, tetapi sebagai hasil yang harus diterima (*given*) dari proses deliniasi tapal batas wilayah baru.

Pertimbangan optimasi pembagian sumberdaya alam yang lebih proporsional juga diangkat dalam rangka meminimalisir potensi kesenjangan yang akan muncul setelah pemekaran. Dalam konteks Kabupaten Kutai, hutan merupakan salah satu sumberdaya yang harus dikelola secara bijaksana termasuk dalam deliniasi tapal batas wilayah yang dapat memberikan hak dan kewajiban pengelolaan secara berimbang. Untuk itu batas wilayah antarwilayah baru diusahakan sejauh mungkin mendekati batas DAS. Namun demikian karena pemerintah daerah tidak menghendaki perubahan yang terlalu besar dalam susunan tapal batas kecamatan dan desa, maka ditetapkan tapal batas antarwilayah baru adalah batas antarkecamatan yang terdekat dengan batas DAS. Dengan demikian setiap unit wilayah yang baru akan memiliki hak, kewajiban dan tanggungjawab yang sama dalam pengelolaan DAS sejak dari hilir sampai ke hulu.

Prosedur dan metode analisis yang digunakan dalam studi pemekaran wilayah ini merupakan penerapan prinsip-prinsip manipulasi data geografis menggunakan tumpang susun berbagai peta tematik dalam rangka menemukan kondisi ideal batas-batas wilayah pemekaran. Hasil dari proses ini adalah peta yang menunjukkan wilayah baru hasil pemekaran berikut garis-garis batasnya. Peta-peta daerah administrasi baru yang dihasilkan tersebut akhirnya dijadikan sebagai produk akhir studi. Sementara itu pada saat yang sama juga dipilih lokasi calon-calon ibukota kabupaten dan kota yang didelineasi di atas. Pembahasan tentang pemilihan lokasi ibukota kabupaten dan kota yang baru tidak disajikan dalam tulisan ini.

## KESIMPULAN

Dari pembahasan perspektif teoretik dan studi empirik kasus pemekaran wilayah Kabupaten Kutai dapat disajikan kesimpulan-kesimpulan sebagai berikut:



1. Pada tataran wacana teoretik diperoleh pemahaman tentang konsep tempat dan ruang yang menunjukkan dua sifat dasar manusia yang membutuhkan keamanan dan kebebasan sekaligus. Ruang adalah arena ekspresi kebebasan manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, sedangkan tempat dipahami sebagai arena pribadi di mana rasa aman dan privasi seseorang dipenuhi. Dalam konteks pemekaran wilayah, sudut pandang masyarakat pada tingkat akar rumput seringkali terjebak dalam pandangan sempit dengan memahami ruang wilayah sebagai tempat sehingga pihak-pihak yang tidak sependapat dengan kelompok tertentu akan dianggap sebagai lawan atau ancaman atas kepentingan kelompok tersebut. Kelompok yang berbeda ini terkadang harus dikalahkan dengan segala cara, termasuk dengan kekerasan.
2. Upaya pemekaran wilayah hendaknya tetap memandang wilayah sebagai ruang publik yang manfaatnya harus dioptimalkan untuk sebesar-besar kepentingan semua (atau terkadang dibaca sebagian besar anggota masyarakat). Dengan demikian keragaman aspirasi di tingkat akar rumput (*bottom-up*) dalam batas-batas tertentu harus dapat diakomodasi, meskipun proses *top-down* harus tetap menjadi pedoman yang penting. Hal ini perlu ditekankan karena aspek-aspek integritas ekologis, keterkaitan antarwilayah dan efisiensi penyediaan infrastruktur wilayah harus menjadi pedoman yang utama untuk memperoleh efisiensi spasial pada tingkat wilayah. Aspek-aspek ini hanya dapat dipahami kontribusinya dalam dinamika wilayah oleh para ahli di bidangnya, termasuk di antaranya ahli dari pihak pemerintah dan sebagian kecil dari tokoh masyarakat.
3. Dari pengalaman empirik dalam studi pemekaran wilayah Kabupaten Kutai, Provinsi Kalimantan Timur tahun 1997 diperoleh pengetahuan bahwa proses *top-down* dan *bottom-up* dalam pemekaran wilayah dapat dipadukan dengan cara yang relatif mudah. Artinya, hasil delineasi batas wilayah menggunakan dasar berbagai peta tematik yang relevan ternyata tidak direspon dengan keberatan-keberatan oleh masyarakat. Masyarakat dengan mudah dapat menerima garis batas wilayah yang baru, karena garis tersebut tidak memotong jalur pergerakan utama dalam perolehan berbagai pelayanan sosial ekonomi. Dengan demikian masyarakat tidak merasa dirugikan oleh adanya pemekaran wilayah. Ruang baru yang direkayasa melalui pemekaran wilayah tidak mengancam kepentingan mereka dalam memperoleh rasa aman dan privasi di tempat masing-masing. Bahkan untuk banyak kasus, pelayanan-pelayanan umum semakin mudah dijangkau karena semakin dekatnya jarak ke pusat pelayanan sehingga secara ekonomi dan finansial pemekaran wilayah dipandang sangat menguntungkan bagi semua pihak. Semuanya ini sebenarnya tidak lepas dari kondisi ukuran wilayah sebelum pemekaran yang sangat ekstrim besarnya. Pemekaran berarti penurunan ukuran wilayah sekaligus semakin dekat jarak yang harus ditempuh untuk memperoleh pelayanan pada tingkat kabupaten.



4. Kebutuhan pemekaran wilayah hendaknya dilihat dari dua sisi, yaitu kebutuhan masyarakat yang secara riil berhak memperoleh pelayanan yang mudah dan murah serta efisiensi penyelenggaraan pelayanan dan pembangunan yang menempatkan pemerintah pelaku utamanya. Berbagai aspek teoretik dalam lingkup studi wilayah dapat ditemukan dalam praktek empirik pemekaran wilayah.
5. Pelajaran yang penting yang diperoleh dari pengalaman empirik Kabupaten Kutai setidaknya ada beberapa butir sebagai berikut. Pertama, beberapa prinsip analisis yang diturunkan dari teori pusat sentral Christaller tetap menjadi pertimbangan utama dalam penentuan besar kecilnya ukuran wilayah baru, sesuai konsep *population threshold* dan *range of goods*. Meskipun demikian dimensi geometri wilayah seperti bentuk, ukuran dan lokasi tidak dipertimbangkan dalam penarikan garis batas antarwilayah baru, tetapi dianggap *given* setelah *population threshold* dan *range of goods* dipertimbangkan bersama dengan komponen penimbang yang lain. Kedua, dimensi ekologi wilayah memperoleh perhatian khusus karena alasan kondisi kontekstual wilayah yang rentan terhadap eksploitasi sumberdaya hutan secara tidak terkendali, sehingga berpotensi menimbulkan konflik antardaerah baru jika penarikan garis batas tidak mempertimbangkan batas DAS. Garis batas antarwilayah pemekaran ditarik berdasarkan garis batas kecamatan terdekat dengan garis batas DAS. Ini membawa konsekuensi bahwa satu wilayah baru akan bertanggungjawab setidaknya satu bagian dari suatu DAS atau sub-DAS yang utuh, sehingga perlakuan yang salah terhadap sistem DAS akan berakibat langsung pada daerah itu sendiri.
6. Perspektif spasial dan ekologi dalam geografi memberikan kerangka berpikir penting yang menentukan proses penentuan garis batas antarwilayah pemekaran yang paling optimum untuk memenuhi kepentingan-kepentingan efisiensi pelayanan, integritas ekologi, keadilan antarwilayah pemekaran dalam membangun wilayah pemekaran di masa datang. Secara substansi cakupan materi yang dipertimbangkan dalam analisis dipandang sangat komprehensif mencakup berbagai bidang kehidupan, sehingga hasil analisis pemekaran wilayah dapat diterima secara bulat oleh semua lapisan masyarakat. Upaya pemekaran wilayah di Indonesia dianjurkan untuk juga memakai perangkat variabel yang telah diuji keandalannya di Kabupaten Kutai sebagai standar minimal. Analisis spasial memiliki kelebihan dalam memandang serangkaian variabel yang tercantum dalam berbagai peta tematik yang tersedia secara simultan untuk memperoleh klaster wilayah-wilayah yang paling logis sebagai satu unit wilayah administrasi baru yang paling optimum. Optimasi garis batas antarwilayah pemekaran baru di Kabupaten Kutai dilakukan secara manual, tanpa bantuan perangkat SIG yang berbasis komputer dan survei geodetik. Pengalaman menunjukkan adanya kesulitan yang cukup berarti dalam menemukan batas wilayah optimum secara manual. Dengan demikian secara

teknis perangkat SIG dan survei geodetik hendaknya digunakan dalam setiap upaya melakukan pemekaran wilayah.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Penghargaan dan terima kasih disampaikan kepada Dr. Amiruddin Ardani, M.A. (Alm), Kepala Pusat Studi Perencanaan Pembangunan Regional, Universitas Gadjah Mada yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk berperanserta dalam penelitian Pemekaran Wilayah Kabupaten Kutai tahun 1996/1997 sekaligus mengizinkan penggunaan sebagian data untuk penulisan artikel ini. Ucapan terima kasih yang tulus juga disampaikan kepada Rachma Hayati, S.Si., M.Si. asisten peneliti pada proyek ini, yang telah bekerja keras menstrukturkan data dan menggambar peta-peta analisis dan hasilnya.

### DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2006. <http://www.schoomap.dikmenjur.net> (diakses tanggal 13 Maret 2006).
- Ashby, J., 1998. Alternative Approaches to Managing Conflict in the Use of Natural Resources, *Presentation Material. International Workshop on Natural Resource Management*. The Worldbank, Washington D.C. May, 1998.
- Coffey, W.J., 1981. *Geography: Towards a General Spatial Systems Approach*. Methuen, London.
- deSoja, E., 1984. A Materialist Interpretation of Spatiality, dalam Linge, G.J.R and McKay, J. (Eds.), *Uneven Development and the Geographical Transfer of Value*, ANU, Canberra.
- , 1989. *Postmodern Geography: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. Verso, London.
- Dikshit, R.D., 2000. *Political Geography: The Spatiality of Politics*. Third Edition. Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited, New Delhi.
- Dusseldorp, van D.B.W.M., 1971. *Planning for Service Centers in Rural Areas of Developing Countries*. ILRI., Wageningen.
- ESCAP, 1979. *Guidelines for Rural Centre Planning*. Economic and Social Commision for Asia and the Pacific (ESCAP), New York.

- Evans, H.E., 1992. A Virtuous Model of Rural-urban Development: Evidence from a Kenyan Small Town and Its Hinterlands, *Journal of Development Studies*, 28 (4), hal. 640-667.
- Hadi, S., 2005. Enhancing Local Governance through Decentralization Policy in Managing Conflict-affected Regions in Indonesia. *Paper Presented at the International Conference on Engaging Communities, UNDESA/UNCRD Workshop*. Brisbane, Australia. 14 -17 August 2005.
- Johnson, E.A.J., 1970. *The Organization of Space in Developing Countries*. Harvard University Press, Massachusetts.
- Kompas, 2003. Potensi Konflik Masih di Sulawesi, *Kompas*, 22 Oktober 2003.
- , 2006. Depdagri Batasi Wilayah Pemekaran, *Kompas*, 13 Februari 2006.
- Mabogunje, A.L., 1980. The Dynamics of Ceter-Periphery Relations: The Need for a New Geography of Resource Development, *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, 5 (3), hal. 277-296.
- Massey, D., 1984. *Spatial Division of Labour: Social Structure and the Geography of Production*. MacMillan, London.
- Morrill, R., 1974. *The Spatial Organization of Society*. Second Edition. Duxbury Press, Massachusetts.
- , 1979. *On the Spatial Organization of the Landscape*. The Department of Geography, Royal University of Lund, Sweden, Gleerup.
- P4N UGM, 1997. Studi Pemekaran Wilayah Kabupaten Kutai, Provinsi Kalimantan Timur. *Laporan Penelitian*. P4N UGM (Pusat Studi Perencanaan Pembangunan Nasional, Universitas Gadjah Mada), Yogyakarta.
- PSPPR UGM, 2005. Studi Pemilihan Lokasi Ibukota dan Penyusunan Master Plan Kabupaten Kepulauan Riau. *Laporan Penelitian*. PSPPR UGM (Pusat Studi Perencanaan Pembangunan Regional, Universitas Gadjah Mada), Yogyakarta.
- , 2006. Penyusunan Master Plan Kabupaten Lingga, *Penelitian*. PSPPR UGM, Yogyakarta.

- Republik Indonesia, 2000. *Undang-undang Nomor 7 Tahun 2000: Perubahan atas Undang-undang Nomor 45 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Kutai Timur, dan Kota Bontang*. Republik Indonesia, Jakarta.
- Rijanta, R. dan M. Baiquni, 2003. Otonomi Daerah, Transisi Masyarakat dan Konflik Pemanfaatan Sumberdaya: Pemahaman Teoritis dan Pemaknaan Empiris. *Paper Disajikan dalam Seminar Nasional Otonomi dan Konflik Pemanfaatan Sumberdaya Alam dalam rangka Dies Natalis Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada*. Yogyakarta, 1 September 2003.
- Rondinelli, D.A. dan K. Ruddle, 1978. *Urbanization and Rural Development: A Spatial Policy for Equitable Growth*. Praeger, New York.
- Rondinelli, D.A., 1980. *Spatial Analysis for Regional Development: A Case Study in the Bicol River Basin of the Philippines*. The United Nations University, Tokyo.
- Stilwell, F., 1992. *Understanding Cities and Regions*. Pluto Press Australia, Leichhardt, New South Wales.
- Tuan, Y.F., 1977. *Space and Place: The Perspective of Experience*. Edward Arnold, London.
- Whyne-Hammond, C., 1981. *Elements of Human Geography*. George Allen and Unwin, London.